

Steinberg, Hannah S.; Schüller, Simone; Öztürk, Yasmin; Klein, Thilo; Schober, Pia

Article

Alleinerziehende in der Betreuungsplatzvergabe: Status quo und Handlungsempfehlungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Steinberg, Hannah S.; Schüller, Simone; Öztürk, Yasmin; Klein, Thilo; Schober, Pia (2024) : Alleinerziehende in der Betreuungsplatzvergabe: Status quo und Handlungsempfehlungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 5, pp. 336-342, <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0090>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/297757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Hannah S. Steinberg, Simone Schüller, Yasmin Öztürk, Thilo Klein, Pia Schober

Alleinerziehende in der Betreuungsplatzvergabe: Status quo und Handlungsempfehlungen

Alleinerziehende Eltern und ihre Kinder profitieren besonders von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten. Dennoch erhalten in Deutschland knapp ein Drittel der Alleinerziehenden mit Betreuungsbedarf für ihre unter dreijährigen Kinder keinen Betreuungsplatz. Obwohl rund 70 % der Kitaleitungen angeben, das Vergabekriterium „Alleinerziehend“ bei der Platzvergabe zu berücksichtigen, können die vorherrschenden Vergabeverfahren die Umsetzung der Kriterien nicht gewährleisten. Dieser Beitrag zeigt, wie bundesweit transparente Vergabekriterien gestaltet werden und durch geeignete, zentral verwaltete Zuteilungssysteme auf kommunaler Ebene umgesetzt werden können.

Alleinerziehende Eltern haben in Deutschland ein deutlich höheres Armutsrisiko als andere Familien (Lenze, 2021). Im Jahr 2020 repräsentierten Haushalte von Alleinerziehenden nahezu ein Fünftel aller Haushalte mit minderjährigen Kindern, während ihr Anteil an Haus-

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

halten mit minderjährigen Kindern, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II beziehen, mehr als die Hälfte (52 %) betrug (Lenze, 2021). Alleinerziehende Eltern und ihre Kinder können in besonderem Maße von der Nutzung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote profitieren. Kindertagesbetreuung fördert die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit und erhöht die elterliche Zufriedenheit, insbesondere für alleinerziehende Mütter, wie z. B. durch die Evaluation des Ausbaus der Kinderbetreuung in Deutschland gezeigt wurde (Bauernschuster und Schlotter, 2015; Schober und Stahl, 2016; Schober und Schmitt, 2017).

Studien zeigen, dass institutionelle Kinderbetreuung auch langfristig mit geringerem Armutsrisiko für Alleinerziehende und Mütter zusammenhängt (Zagel und van Lancker, 2022). Frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote sind ebenfalls entscheidend für die Entwicklung von Kindern aus benachteiligten Familien, die zu Hause wenig Förderung erfahren können (unter anderem Blau, 2021). In Deutschland reduzieren solche Angebote nachweislich soziale Disparitäten in der Schulfähigkeit (Cornelissen et al., 2018), fördern die Entwicklung kognitiver Kompetenzen (Ghirardi et al., 2023), sozial-emotionaler Kompetenzen (Felfe und Lalive, 2018) und die Sprachentwicklung (Klein und Sonntag, 2017; Ghirardi et al., 2023). Trotz des umfangreichen Ausbaus der öffentlich geförderten Kinderbetreuung seit Mitte der 2000er Jahre stehen jedoch nicht genügend subventionierte Plätze zur Verfügung, um den Bedarf zu decken. So erhielten im Jahr 2021 26 % der Eltern mit Betreuungsbedarf für ihre unter dreijährigen Kinder keinen Platz. Diese Quote liegt bei alleinerziehenden Eltern mit 32 % höher als bei Paarfamilien mit 25 % (vgl. Abbil-

Hannah S. Steinberg ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut e. V. in München.

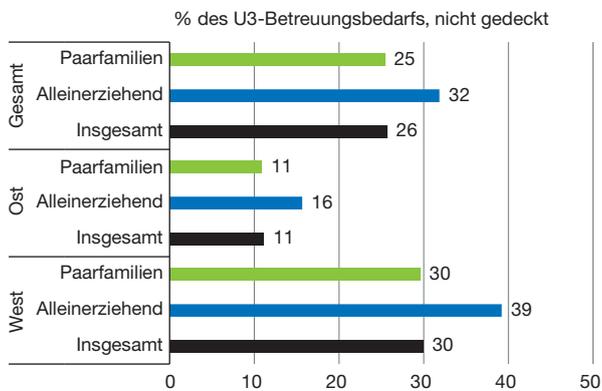
Dr. Simone Schüller ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut e. V. in München.

Yasmin Öztürk ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut e. V. in München.

Prof. Dr. Thilo Klein lehrt Quantitative Wirtschaftsforschung an der Hochschule Pforzheim und ist Advanced Researcher im Forschungsbereich Marktdesign am ZEW Mannheim.

Prof. Pia S. Schober, Ph.D., ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Mikrosoziologie am Institut für Soziologie der Universität Tübingen.

Abbildung 1
Bedarfsunterdeckungsquote nach
Alleinerziehenden-Status und Ost/West 2021



N = 5.011. Bedarfsunterdeckungsquote wird berechnet als der Anteil von unter dreijährigen Kindern ohne Betreuungsplatz an allen unter dreijährigen Kindern mit Betreuungsbedarf.

Quelle: KiBS (10.17621/kibs2021), gewichtete Daten, eigene Berechnungen.

dung 1). In Westdeutschland treten diese Unterschiede dabei deutlicher zutage als in Ostdeutschland. So ist im Westen die Bedarfsunterdeckung bei alleinerziehenden Eltern mit 39 % deutlich höher als bei Paarfamilien (mit 30 %). Dieses Ungleichgewicht wirft die Frage auf, wie der Alleinerziehenden-Status in der Vergabepaxis der Einrichtungen in Deutschland berücksichtigt wird.

Priorisierungspraxis und Platzvergabe in Deutschland

Die aktuelle Forschungsliteratur hat bisher wenig Aufmerksamkeit auf die Priorisierungspraxis der Einrichtungen und deren Vergabekriterien gerichtet (Mierendorff et al., 2022). Im Fokus stehen vielmehr die Inanspruchnahme sowie Segregation in der Zusammensetzung von Einrichtungen nach demografischen Merkmalen (Hogrebe et al., 2021; Jessen et al., 2020), die Relevanz elterntseitiger Präferenzen bei der Wahl von Einrichtungen (Ziesmann, 2022) oder elterntseitige Zugangshürden (Yerkes und Javornik, 2018). Es gibt jedoch Hinweise auf angebotsseitige Probleme bei der Vergabepaxis in Deutschland. So zeigen beispielsweise Jessen et al. (2020) auf Basis der KiBS-Daten des Deutschen Jugendinstituts, dass die deutlichen sozialen Disparitäten in der Nutzung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungseinrichtungen nicht allein durch unterschiedliche elterliche Nachfrage erklärt werden können. Auch nach Berücksichtigung von Betreuungskosten blieben die sozialen Unterschiede bestehen, besonders in Regionen mit knappen Betreuungsplätzen, was auf Diskriminierung oder ineffizientes Suchverhalten hinweisen könnte. Robuste Evidenz für Diskriminierung

bezüglich des Migrationshintergrundes bei der frühkindlichen Betreuungsplatzvergabe finden Hermes et al. (2023) auf Basis eines Feldexperimentes.

Die Literatur zu den in Deutschland verbreiteten Platzvergabeverfahren zeigt, dass ein dezentrales Vergabesystem vorherrscht, bei dem die Einrichtungsleitungen die Vergabeentscheidungen nach dem Windhund- oder First-Preference-First-Verfahren treffen (Herzog und Klein, 2018). Diese Praxis ist intransparent, zeitaufwendig und führt zu unfairen Entscheidungen, selbst wenn Vergabekriterien vorhanden sind und von den Einrichtungsleitungen befolgt werden. Reischmann et al. (2021) zeigen anhand von zwei deutschen Städten, dass durch solche Vergabeverfahren für 20 % der Eltern unfaire Vergabeentscheidungen zustande kommen. Diese Eltern erhielten keinen Betreuungsplatz in ihrer bevorzugten Einrichtung, während die Einrichtung Bewerber mit niedriger Priorität nach den Vergabekriterien aufnahm, die eigentlich nur nachrangig einen Platz erhalten sollten.

Priorisierungspraxis in Deutschland

Nur erwerbstätige Alleinerziehende werden prioritär berücksichtigt

Für einen ersten Einblick dokumentieren wir die Priorisierungspraxis in Deutschland anhand von Kriterienkatalogen, die einige wenige westdeutsche Städte mit Punktesystem in der Platzvergabe online veröffentlichen. Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass der Status des Alleinerziehens in allen ermittelten Katalogen von Relevanz ist, aber stets an den Beschäftigungsstatus des Elternteils gebunden ist, d.h. der Alleinerziehenden-Status alleine ist kein relevantes Kriterium. Das Ausmaß der Priorisierung variiert deutlich zwischen den einzelnen Städten. Um das Ausmaß der Priorisierung zu dokumentieren, errechnen wir zunächst den Anteil der Punktezah, die durch das Kriterium „Alleinerziehend in Beschäftigung“ relativ zu Doppelverdiener-Paarfamilien erreicht werden kann. Beispielsweise kann in Pforzheim durch das Kriterium „Alleinerziehend in Erwerbstätigkeit“ 1 Punkt erreicht werden. Im Verhältnis zu den für Doppelverdiener-Paarfamilien maximal erreichbaren 3 Punkten machen diese Zusatzpunkte 33,3 % aus. Der entsprechende Wert in Mainz und Mannheim liegt bei jeweils 7,4 %. Ein Wert von 0 % zeigt an, dass Alleinerziehende keine zusätzlichen Punkte erhalten. Ein Wert von 100 % bedeutet, dass der Alleinerziehenden-Bonus genauso wichtig ist wie alle anderen Kriterien zusammen. Zudem liegen keine transparenten Informationen zum Vergabeverfahren vor. Es bleibt demnach unklar, wie und ob diese Kriterien bei der Vergabe von Betreuungsplätzen auch tatsächlich angemessen berücksichtigt werden.

Tabelle 1

Berücksichtigung des Alleinerziehenden-Status in aktuell online verfügbaren Kriterienkatalogen mit Punktesystem

Stadt	Alleinerziehend in Erwerbstätigkeit als Punktekriterium enthalten	Ausmaß der Priorisierung (= Anteil in % der zusätzlichen Punkte durch „Alleinerziehend in Erwerbstätigkeit“ an für Doppelverdiener-Paarfamilien max. erreichbarer Punktzahl)	Weitere Kriterien	Informationen zum Vergabeverfahren
Mainz (Stand: 2022)	✓	7,4 (=2/27)	Beschäftigungsumfang, Geschwisterkinder in Einrichtung, Alter des Kindes	nein
Mannheim (Stand: 2018)	✓	7,4 (=2/27)	Beschäftigungsumfang, Geschwisterkinder in Einrichtung, Alter des Kindes	nein
Pforzheim (Stand: 2020)	✓	33,3 (=1/3)	Alter des Kindes, Geschwisterkinder in Einrichtung, [Berücksichtigung bisheriger Betreuung (Ü3-Platz)]	nein
Reutlingen (Stand: 2021)	✓	7,7 (=1/13)	Beschäftigungsumfang, Geschwisterkinder in Einrichtung, Alter des Kindes, [Berücksichtigung bisheriger Betreuung (Ü3-Platz)]	nein
Stuttgart* (Stand: 2022)	✓	20,0 (=1/5)	Geschwisterkinder in Einrichtung, Kind/ Elternteil mit Behinderung im Haushalt, Wohnsitz im Stadtbereich, Alter des Kindes	nein
Wuppertal (Stand: 2020)	✓	14,3 (= 1/7)	Geschwisterkinder in Einrichtung, Alter des Kindes, Wartezeit	nein

* Angabe „alleinlebend“ wird beim Einwohnermeldeamt geprüft. Ausmaß der Priorisierung: Punkte des „Alleinerziehend in Erwerbstätigkeit“-Kriteriums im Verhältnis zu maximal erreichbarer Punktzahl von Doppelverdiener-Paarfamilien; ohne Berücksichtigung des Kriteriums „bisherige U3-Betreuung“ (nur für Ü3-Platzvergabe relevant) und „Alter des Kindes“ (immer ein Kriterium, aber nur teilweise mit konkreter Punktzahl belegt). Weitere Kriterien in absteigender Reihenfolge der Wichtigkeit nach Punkten.

Quelle: eigene Online-Recherche.

Für 30 % der Einrichtungsleitungen ist der Alleinerziehenden-Status kein relevantes Kriterium

Die dargestellten Kriterienkataloge geben lediglich einen selektiven Einblick in die Relevanz bestimmter Vergabekriterien, da nur wenige Städte und Kommunen ihre Kriterienkataloge öffentlich zugänglich machen. Daher stützen wir unsere Analysen zusätzlich auf die Daten verschiedener Einrichtungsleitungs-Befragungen. Dabei beziehen sich zwei Datenquellen auf Ergänzungsstudien zu Haushalts- und Individualbefragungen: Die SOEP-Ergänzungsstudie „Kinder und Kitas in Deutschland“ (K²ID-SOEP) aus den Jahren 2014/2015 bzw. das Nationale Bildungspanel (NEPS) aus den Jahren 2015 bis 2018, während die dritte Datenquelle „Entwicklung von Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung“ (ERiK) auf einer repräsentativen Einrichtungsstichprobe aus dem Jahr 2020 beruht. Die Ergebnisse dokumentieren, in welchem Umfang Alleinerziehende prioritäre Berücksichtigung bei der Platzvergabe in vorschulischen Betreuungseinrichtungen finden (vgl. Tabelle 2). Rund 80 % der Leitungspersonen, die in der K²ID-SOEP-Studie und in der Neugeborenen-Studie des NEPS befragt wurden, geben an, ein Kriterium, das „Alleinerziehend“ erwähnt, bei der Vergabe ihrer freien Betreuungsplätze zu berücksichtigen.

Kritisch anzumerken an diesen Ergebnissen ist, dass der Status des Alleinerziehens in beiden Studien nicht losgelöst von anderen Kriterien bewertet werden kann. Während in der K²ID-SOEP-Studie der Alleinerziehenden-Status gemeinsam mit dem Erwerbsstatus beider Eltern angeführt wird, verweist die NEPS-Studie lediglich auf den Aspekt der sozialen Bedürftigkeit für den das Alleinerziehen beispielhaft genannt ist. Hinweise darauf, wie hoch der Anteil an Einrichtungsleitungen ist, die dem Status des Alleinerziehens losgelöst von anderen Kriterien eine Relevanz beimessen, liefern die Analysen der ERiK-Daten. Diese zeigen eine tendenziell geringere Bedeutsamkeit des Kriteriums „Alleinerziehend“, wenn es nicht mit anderen Kriterien vermischt wird. So geben 70 % des Leitungspersonals an, dieses Kriterium bei der Platzvergabe zu berücksichtigen. Folglich spielt es in 30 % der Betreuungseinrichtungen keine relevante Rolle bei der Vergabe von freien Plätzen. Trotz einer allgemein hohen Akzeptanz des Alleinerziehenden-Status scheinen alleinerziehende Eltern nicht überall prioritär berücksichtigt zu werden. In Kombination mit dem höheren Betreuungsbedarf von Alleinerziehenden kann dies ein Grund dafür sein, weshalb die Betreuungslücke unter ihnen sogar größer ausfällt als unter Paarfamilien (vgl. Abbildung 1).

Tabelle 2
Relevanz des Kriteriums „Alleinerziehend“ bei der
Betreuungsplatzvergabe im Überblick

K ² ID-SOEP		
Erhebungsjahr	Kriterium „Alleinerziehend /beide Eltern erwerbstätig“ wird berücksichtigt (in %)	N
2014/2015	79,5	518
NEPS		
Kriterium „soziale Bedürftigkeit (z.B. alleinerziehender Elternteil)“ sehr/eher wichtig (in %)		
2015	80,2	469
2016	81,0	432
2017	81,9	454
2018	79,5	386
ERiK		
Kriterium „Kinder mit einem alleinerziehenden Elternteil“ wird berücksichtigt (in %)		
2020	68,7	3.778

K²ID-SOEP: „Nach welchen Auswahlkriterien werden dann die vorhandenen Plätze vergeben? Bitte geben Sie an, welches Kriterium als erstes, zweites, drittes etc. berücksichtigt wird.“ NEPS: „Wie wichtig sind folgende Kriterien für die Aufnahme in Ihrer Einrichtung?“ Antwortoptionen: sehr wichtig, eher wichtig, eher unwichtig, sehr unwichtig (dargestellt sind hier die Kategorien sehr und eher wichtig); ERiK: „Welche Kriterien werden bei der Vergabe von Kinderbetreuungsplätzen berücksichtigt?“

Quelle: K²ID-SOEP (10.5684/k2id-soep-2013-15/v1), NEPS SC1 (10.5157/NEPS:SC1:7.0.0), ERiK (10.17621/erik2020), eigene Berechnungen.

Einrichtungsleitungen priorisieren das Vorhandensein von Geschwisterkindern und Alter des Kindes

In welcher Relation das Kriterium des Alleinerziehenden-Status im Vergleich zu anderen Kriterien steht, verdeutlicht Tabelle 3. Sowohl die K²ID-SOEP- als auch die NEPS-Daten ermöglichen ein Ranking der Kriterien nach ihrer von Einrichtungsleitungen wahrgenommenen Wichtigkeit beim Vergabeprozess. Der Alleinerziehenden-Status nimmt auf Basis beider Befragungen den dritten Platz unter den Kriterien ein, die berücksichtigt bzw. als besonders wichtig empfunden werden. Auffällig ist zudem, dass in beiden Studien das Vorhandensein von Geschwisterkindern sowie das Alter des Kindes das Ranking der Vergabekriterien anführen.

Alleinerziehenden-Kriterium relevanter in West-Bundesländern mit relativ größerer Betreuungslücke

Im Vergleich nach Bundesländern zeigen sich regionale Unterschiede in der Prävalenz des Alleinerziehenden-Kriteriums. Abbildung 2 verdeutlicht ein Ost-West-Gefälle in der prioritären Berücksichtigung von Kindern mit einem alleinerziehenden Elternteil bei der Vergabe von Betreuungsplätzen. Der Alleinerziehenden-Status wird in West-

Tabelle 3
TOP 3-Vergabekriterien im Überblick

K ² ID-SOEP		
(2014/2015)	1	Geschwisterkinder
	2	Ältere Kinder
	3	Alleinerziehend erwerbstätig/beide Eltern erwerbstätig
NEPS		
(2018)	1	Geschwisterkinder
	2	Alter des Kindes
	3	soziale Bedürftigkeit (z. B. alleinerziehender Elternteil)

K²ID-SOEP: „Nach welchen Auswahlkriterien werden dann die vorhandenen Plätze vergeben? Bitte geben Sie an, welches Kriterium als erstes, zweites, drittes etc. berücksichtigt wird.“ NEPS: „Wie wichtig sind folgende Kriterien für die Aufnahme in Ihrer Einrichtung?“ Antwortoptionen: sehr wichtig, eher wichtig, eher unwichtig, sehr unwichtig (dargestellt sind hier die Kategorien sehr und eher wichtig); Kein Ranking möglich auf Basis von ERiK.

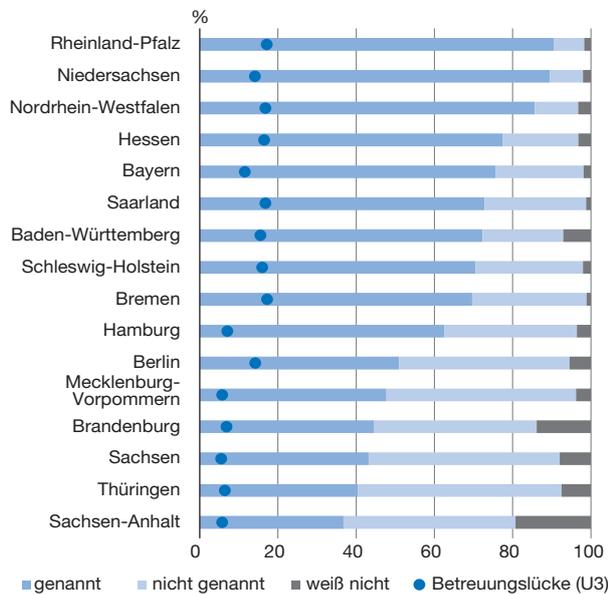
Quelle: K²ID-SOEP (10.5684/k2id-soep-2013-15/v1); NEPS SC1 (10.5157/NEPS:SC1:7.0.0); eigene Berechnungen.

deutschland von 77 % der Einrichtungsleitungen als relevantes Kriterium angegeben, in Ostdeutschland sind es nur 41 %. Auffällig ist dabei, dass diese Prävalenz mit dem Ausmaß der allgemeinen Betreuungslücke für unter Dreijährige korrespondiert. In Bundesländern, in denen die Betreuungslücke größer ausfällt, es also mehr Kinder ohne einen Betreuungsplatz trotz Betreuungsbedarf gibt, wird das Kriterium des Alleinerziehens eher genannt (mit Ausnahme der beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin). Dieser Zusammenhang erscheint plausibel, da generell Vergabekriterien dort notwendig und relevant werden, wo Betreuungsplätze relativ knapper sind. Platzmangel führt nicht nur zu einer erhöhten Notwendigkeit von Priorisierungskriterien, sondern vor allem zu einer erhöhten Notwendigkeit der wirksamen Umsetzung dieser Kriterien im Vergabeprozess. Die Daten der Einrichtungsleitungs-Befragungen erlauben jedoch keinerlei Rückschlüsse auf die tatsächliche Umsetzung von Kriterien. Die deutlich größere Bedarfsunterdeckungsquote unter Alleinerziehenden im Vergleich zu Paarfamilien, vor allem in Westdeutschland (vgl. Abbildung 1), deutet darauf hin, dass die eingesetzten Vergabeverfahren das Alleinerziehenden-Kriterium nicht ausreichend durchsetzen können.

Vergabeverfahren in Deutschland

Die aktuellen Vergabeverfahren für Kita-Plätze in Deutschland lassen sich in zwei Haupttypen einteilen: das First-Preference-First und das Windhund-Verfahren (Herzog und Klein, 2018). Das First-Preference-First Verfahren kommt zum Einsatz, wenn Eltern bei der Anmeldung ihre bevorzugten Kitas in einer Rangliste angeben können. Andernfalls wird das Windhund-Verfahren ver-

Abbildung 2
Betreuungslücke und Prävalenz des Kriteriums
„Alleinerziehend“ nach Bundesländern



N = 3,742. ERIK: „Welche Kriterien werden bei der Vergabe von Kinderbetreuungsplätzen berücksichtigt?“ – Kinder mit einem alleinerziehenden Elternteil.

Quelle: ERIK (10.17621/erik2020), eigene Berechnungen, BMFSFJ, 2020.

wendet, dessen Ablauf in Tabelle 4 beschrieben ist. Dieses Verfahren gleicht einem dezentralen Markt, in dem Kitas unkoordiniert Angebote an Eltern senden. Einige Eltern erhalten dadurch mehrerer Angebote und blockieren somit Angebote für andere, was zu langen Wartezeiten führt. Das Verfahren ist zudem kompliziert für Eltern, die sich für Angebote entscheiden müssen, während andere noch ausstehen.

Beide Verfahren setzen die Vergabekriterien in der Praxis unzureichend um, selbst wenn die Einrichtungsleitungen diese in jedem Schritt der Vergabe befolgen. (Für das Windhund-Verfahren finden sich weitere Beispiele in Caspari et al., 2023).

Die unzureichende Durchsetzbarkeit der Vergabekriterien wirkt sich negativ auf Alleinerziehende aus. Reischmann et al. (2021) zeigen in zwei deutschen Städten erhebliche Verstöße gegen die Vergabekriterien. In 20 % der Fälle wurde festgestellt, dass Bewerber:innen um einen Kitaplatz benachteiligt wurden. Verstöße wurden unter anderem gegen die Kriterien des Familienstandes (alleinlebend mit Kind oder alleinerziehend) und der Berufstätigkeit festgestellt. Das Ausmaß der Betroffenheit von Alleinerziehenden hängt von der Gewichtung in den Zulassungs-

kriterien ab. Je höher die Gewichtung des Familienstandes ist, desto stärker ist der Effekt.

Best-Practice-Lösungen: internationaler Vergleich

Als bewährte Lösung zur Durchsetzung von Vergabekriterien hat sich in der Schulplatzvergabe der Deferred Acceptance Algorithmus (DA) nach Gale und Shapley (1962) bewährt. Dieser Algorithmus mit „vorläufiger Annahme“ wird beispielweise für Schulen in New York, London und Paris angewendet. Im Bereich der Betreuungsplatzvergabe wird diese Lösung in anderen europäischen Ländern noch nicht flächendeckend genutzt. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Trägerstruktur im Kitasektor vielfältiger ist als im Schulbereich, was die Anwendung eines zentralen Algorithmus erschwert. Im Vergleich der EU27-Länder hat Deutschland den geringsten Anteil an öffentlichen Einrichtungen, direkt nach den Niederlanden und Irland, und die vielfältigste Trägerstruktur mit etwa gleich vielen Einrichtungen in öffentlicher, kirchlicher und nicht kirchlicher gemeinnütziger Trägerschaft (jeweils zwischen 30 % und 33 %) und nur 3 % gewerblichen Trägern (Schreyer und Oberhuemer, 2018). Frankreich zeigt dagegen mit einer überwiegend öffentlichen Trägerstruktur (99 %) eine bessere Position für die Nutzung eines zentralen Algorithmus. Obwohl die Umsetzung des Vorschlages in der südfranzösischen Stadt Valence erfolgreich verlief, stößt sie anderswo auf Kritik. Elisabeth Laithier, Autorin des Berichtes zur Kitaplatzvergabe für die Vereinigung französischer Bürgermeister (AMF, 2018), gibt zu bedenken, dass gewählte Amtsträger zögern, den politischen Entscheidungsprozess durch eine Maschine zu ersetzen (AlgorithmWatch, 2020). Diese Einstellung scheint nicht auf Frankreich beschränkt zu sein. Auch in Deutschland sind politische Entscheidungsträger zurückhaltend, die Kontrolle an einen Computer abzugeben. In einer Fallstudie zur Kitaplatzvergabe im Kreis Steinfurt betonten Caspari et al. (2023), dass die Kitaleitungen Wert darauf legten, das Kind auf der Bewerberliste bewusst manuell auszuwählen und sich bei der Entscheidung nicht ausschließlich auf einen Algorithmus zu verlassen.

Lösungsvorschlag: ein praxistaugliches Vergabeverfahren

Um eine breite Akzeptanz für eine algorithmenbasierte Kitaplatzvergabe zu schaffen, schlagen Reischmann et al. (2021) den IDAT-Algorithmus vor, der auf dem DA basiert. Der Ablauf des Verfahrens ist in Tabelle 4 beschrieben. Der Algorithmus integriert die Entscheidungsträger:innen in jedem Schritt und ermöglicht ihnen die Kontrolle. Der IDAT-Algorithmus löst damit nicht nur das Problem der Kriterientreue, sondern erleichtert Einrichtungsleitungen im Vergleich zum DA die schrittweisen Entscheidungen

Tabelle 4
Vergleich von Status quo und IDAT-Verfahren

Windhund-Verfahren	Iterative Deferred Acceptance (IDAT)
<p>Verfahrensbeschreibung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zentrale Anmeldung mit Anmeldefrist 2. Eltern melden sich für Einrichtungen an, ohne diese in eine Reihenfolge zu bringen. 3. Es gibt allgemeingültige Vergabekriterien, Kitas können mit ihren Angeboten davon abweichen (Trägerautonomie). 4. Kitas verschicken Angebote, die bis zu zwei Wochen lang gültig sind. 	<p>Verfahrensbeschreibung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zentrale Anmeldung mit Anmeldefrist 2. Eltern melden sich für Einrichtungen an <i>und bringen diese in eine Reihenfolge.</i> 3. <i>Bewerber werden anhand allgemeiner Vergabekriterien vorsortiert,</i> Kitas können mit ihren Angeboten davon abweichen. 4. Kitas registrieren ihre <i>Angebote auf einer Plattform.</i> 5. Die Plattform <i>automatisiert die Entscheidungen für die Eltern.</i> In jeder Runde akzeptiert sie vorläufig jeweils das beste Angebot und lehnt alle anderen ab. 6. Wenn kein Angebot mehr abgelehnt wird, <i>werden die vorläufig akzeptierten Angebote final</i> und an die Eltern verschickt.
<p>Wahrgenommene Probleme:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verletzt Vergabekriterien 2. Kompliziert: Eltern müssen sich für Angebote entscheiden, während andere Angebote noch ausstehen. 3. Lange Wartezeiten von mehreren Monaten: Einige Eltern erhalten mehrere Angebote gleichzeitig und blockieren damit Plätze für andere. 	<p>Vorteile:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respektiert Vergabekriterien 2. Einfach: Für Eltern ist es optimal, die Kitas nach ihren wahren Präferenzen aufzulisten (das Verfahren ist strategiesicher). 3. Vergabe innerhalb eines Tages („Matching-Day“).

Im IDAT-Verfahren sind Abweichungen vom Windhund-Verfahren kursiv hervorgehoben.

Quelle: eigene Darstellung.

bezüglich sogenannter „Komplementaritäten“ im Kita-Markt, wie die Berücksichtigung von Geschwisterkindern und die Gruppenzusammensetzung. Das Verfahren könnte deutschlandweit angewendet werden und bei der Durchsetzung der Vergabekriterien, wie dem Alleinerziehenden-Kriterium, helfen. Die finanziellen Kosten sind gering, da der Algorithmus als Open-Source-Software verfügbar und unter kitamatch.com dokumentiert ist. Erste Anwendungen finden sich bereits in Großstädten und Landkreisen, und die politischen Kosten sind aufgrund des inklusiven Designs des Verfahrens als gering einzustufen.

Fazit

Trotz eines umfangreichen Ausbaus des öffentlich geförderten Kinderbetreuungsangebots bleiben die Bedarfe von einem Viertel der Paarfamilien und einem Drittel der Alleinerziehenden ungedeckt. Frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote sind besonders vorteilhaft für Alleinerziehende und ihre Kinder, da sie nachweislich eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Entlastung ermöglichen, die sich positiv auf ihre Zufriedenheit mit dem Familienleben auswirkt. Da frühkindliche Betreuungsangebote die Erwerbsbeteiligung von Müttern unabhängig vom Familienstand fördern und das Armutsrisiko auch langfristig, nach einer möglichen Trennung, reduzie-

ren, sollten die Anstrengungen hinsichtlich einer flächendeckenden Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen verstärkt werden.

Aktuell berichten Kitaleitungen, dass bei der Platzvergabe oft Geschwisterkinder und das Alter des Kindes priorisiert werden, während der Alleinerziehenden-Status erst an dritter Stelle, häufig in Verbindung mit dem Beschäftigungsstatus, berücksichtigt wird. Eine direkte Kopplung des Alleinerziehenden-Status an eine Erwerbstätigkeit ist kritisch zu beurteilen, da dadurch die gesundheitlichen und familiären Entlastungseffekte vernachlässigt werden.

Wie vorhandene Plätze vergeben werden, ist angesichts der bestehenden Knappheit von zentraler Bedeutung. Die aktuell in Deutschland verwendeten dezentralen Vergabeverfahren sind intransparent, langwierig und führen zu unfairen Entscheidungen in Bezug auf die Vergabekriterien. Auf Basis eines Vergleichs mit internationalen Best-Practice-Vergabeverfahren und unter Berücksichtigung der Marktstruktur schlägt dieser Beitrag den Iterative Deferred Acceptance (IDAT)-Algorithmus vor, der die Kitaleitungen in den Entscheidungsprozess integriert und das Problem der Kriterientreue löst. Der IDAT-Algorithmus erleichtert auch die Berücksichtigung komplementärer Kriterien wie Geschwisterkinder und Gruppenzusammensetzung.

Zur Verbesserung der Fairness und Effizienz des Platzvergabeverfahrens wird bundesweite Transparenz hinsichtlich der Vergabekriterien und deren Umsetzung durch geeignete, zentral verwaltete Zuteilungssysteme auf kommunaler Ebene empfohlen. Insbesondere in Regionen mit einem hohen ungedeckten Bedarf, der durch den aktuellen Fachkräftemangel zusätzlich verstärkt wird, ist es unwahrscheinlich, dass der kontinuierliche Ausbau der Betreuungsinfrastruktur den Bedarf in absehbarer Zeit vollständig decken wird. Infolgedessen sollte in diesen Regionen der besondere Bedarf von Alleinerziehenden als eigenständiges Kriterium zusätzlich zu anderen Faktoren, wie Erwerbstätigkeit und dem Alter des Kindes, berücksichtigt werden, um die Bedeutung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote für diese Gruppe adäquat zu berücksichtigen.

Wenn die Verbesserung der Fairness und Effizienz der Platzvergabe sowie die angemessene Berücksichtigung spezifischer Gruppen, wie z. B. Alleinerziehender, ein politisches Ziel sind, bedarf es passender Datenerhebungen und Forschung, um die Zielerreichung zu evaluieren.

Literatur

- AMF – Association des Maires de France (2018), Attribution des places en crèche, Bericht, https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/vademecum_creche.pdf (15. Dezember 2023).
- AlgorithmWatch (2020), In French daycare, algorithms attempt to fight cronyism, <https://algorithmwatch.org/en/algorithms-to-fight-cronyism-in-french-daycare/> (15. Dezember 2023).
- Bauernschuster, S. und M. Schlotter (2015), Public Child Care and Mothers' Labor Supply – Evidence from two Quasi-Experiments, *Journal of Public Economics*, 123, 1-16.
- Blau, D. M. (2021), The Effects of Universal Preschool on Child and Adult Outcomes: A Review of Recent Evidence from Europe with Implications for the United States, *Early Childhood Research Quarterly*, 55, 52-63.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020), *Kindertagesbetreuung Kompakt: Ausbaustand und Bedarf 2022*.
- Caspari, G., S. Greshake, T. Klein und T. Riehm (2023), KitaMatch – Software für eine schnelle, faire und transparente Kitaplatzvergabe, Manual, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Cornelissen, T., C. Dustmann, A. Raute und U. Schönberg (2018), Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance, *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409.
- Felfe, C. und R. Lalive (2018), Does Early Child Care affect Children's Development?, *Journal of Public Economics*, 159, 33-53.
- Gale, D., und L. Shapley (1962), College Admissions and the Stability of Marriage, *American Mathematical Monthly*, 69(1), 9-15.
- Ghirardi, G., T. Baier, C. Kleinert und M. Triventi (2023), Is early formal childcare an equalizer? How attending childcare and education centres affects children's cognitive and socio-emotional skills in Germany, *European Sociological Review*, 39(5), 692-707.
- Hermes, H., P. Lergetporer, F. Mierisch, P. Frauke und S. Wiederhold (2023), Discrimination on the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment, *IZA Discussion Paper*, 16082.
- Herzog, S. und T. Klein (2018), Matching Practices for Childcare in Germany, Matching-in-Practice Network.
- Hogrebe, N., A. Pomykaj und S. Schulder (2021), Segregation in Early Childhood Education and Care in Germany: Insights on Regional Distribution Patterns Using National Educational Studies. Discourse, *Journal of Childhood and Adolescence Research*, 16(1-2021), 36-56.
- Jessen, J., S. Schmitz und S. Waights (2020), Understanding Day Care Enrolment Gaps, *Journal of Public Economics*, 190, 104252.
- Klein, O. und N. Sonntag (2017), Ethnische Unterschiede der Wirkung institutioneller U3-Kinderbetreuung, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 20(1), 41-60.
- Lenze, A. (2021), *Alleinerziehende weiter unter Druck: Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformansätze*, Bertelsmann-Stiftung.
- Mierendorff, J., G. Nebe, R. Jaworski und M.-C. Linde (2022), Akteure im Kitaplatzvergabeprozess, *SET:OHA Diskussionspapier*, 3.
- NEPS-Netzwerk (2023), Nationales Bildungspanel, Scientific Use File der Startkohorte Neugeborene, Leibniz-Institut für Bildungsverläufe (LI-Bi).
- Reischmann, T., T. Klein und S. Giegerich (2021), A deferred Acceptance Mechanism for decentralized, fast, and fair Childcare Assignment, *Journal of Mechanism and Institution Design*, 6(1), 59-100.
- Schober, P. S. und J. F. Stahl (2016), Expansion of full-day childcare and subjective well-being of mothers: Interdependencies with culture and resources, *European Sociological Review*, 32(5), 593-606.
- Schober, P. S. und C. Schmitt (2017), Day-care availability, maternal employment and satisfaction of parents: Evidence from cultural and policy variations in Germany, *Journal of European Social Policy*, 27(5), 433-446.
- Schreyer, I. und P. Oberhuemer (2018), Frühpädagogische Personalprofile in 30 Ländern mit Schlüsseldaten zu den Kita-Systemen, *seepro-r Projektbericht*, Staatsinstitut für Frühpädagogik und Medienkompetenz.
- Yerkes, M. A. und J. Javornik (2018), Creating capabilities: Childcare Policies in comparative Perspective, *Journal of European Social Policy*, 29(4), 529-544.
- Zagel, H. und W. van Lancker (2022), Family Policies' long-term Effects on Poverty: a comparative Analysis of single and partnered Mothers, *Journal of European Social Policy*, 32(2), 166-181.
- Ziesmann, H. (2022), Bedarfsgerechtes Angebot, in N. Klinkhammer, D. Schacht, C. Meiner-Teubner, S. Kuger, B. Kalicki und B. Riedel (Hrsg.), *ERiK-Forschungsbericht II. Befunde des indikatorengestützten Monitorings zum KiQuTG*, 61-80, wbv Media.

Title: *Single Parents in the Allocation of Childcare Places: Status Quo and Recommendations for Action*

Abstract: *Single parents and their children benefit particularly from early childhood education and childcare programmes. Nevertheless, almost a third of single parents in Germany who need childcare for their children under the age of three are unable to find it. Although around 70 % of day care providers claim to take the single-parent criterion into account when allocating slots, the prevailing allocation procedures cannot guarantee that this is implemented. This article shows how transparent allocation criteria can be designed nationwide and how their implementation can be realised through suitable, centralised, municipal allocation systems. Particularly in (western) German regions with a high unmet demand for institutional childcare, single-parent status should be considered as an independent criterion in addition to other factors such as employment and child age.*